

CHRONOWSKI NÓRA*

Az Európai Unió Alapjogi Chartája hatályának kiterjesztéséről – alkotmánypolitikai megfontolások

Ajánlás

Bodnár László professzor úr az elsők között foglalkozott Magyarországon az uniós jog és az alkotmányjog kapcsolatával. Szerkesztésében jelent meg 2001-ben az a tanulmánykötet, amely elsőként vizsgálta átfogóan az EU csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatását.¹ A kutatással iskolát teremtett: egyrészt Szegeden mind a Nemzetközi Jogi és Európa-Jogi Tanszék, mind az Alkotmányjogi Tanszék az uniós alkotmányjog nemzetközileg elismert műhelyévé vált, másrészt országszerte számos kutatót, köztük engem is, meggyőzött arról, hogy az uniós alkotmányjog gazdag, szerteágazó és mindig továbbgondolásra érdemes terület. Uniós tagságunk tizedik évében, *Bodnár* tanár úr 70. születésnapja alkalmából az uniós alapjogvédelem egyik vetületének továbbgondolására vállalkozom, emlékezve a tíz évvel ezelőtt megvédett doktori értekezésemhez nyújtott inspirációira és önzetlen támogatására.

Bevezetés

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) a lisszaboni szerződéssel módosított Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) 6(1) cikkével vált a primer uniós jog részévé 2009 decemberében. Az öt évvel ezelőtti reform kulcsfontosságúnak bizonyult az Unió alkotmányos fejlődése szempontjából, de a Charta jogi kötelező ereje nem eredményezte az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztás módosítását. Ez a Charta 51. cikkében meghatározott, alkalmazási körre vonatkozó garanciális rendelkezés.

* Habilitált egyetemi docens (PTE ÁJK), tudományos munkatárs (MTA TK JTI). A tanulmány az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíjának támogatásával készült.

¹ BODNÁR LÁSZLÓ (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged, 2001.

zésekből következik, amely az Európai Bíróság (EuB) gyakorlatán alapul. Eszerint az Unió által garantált alapjogvédelem nem járhat a Közösség alapító szerződésekben rögzített hatásköreinek a kiterjesztésével.² Mindezeket csupán megerősíti az EUSz 6(1) cikk második albekezdése. Így a Charta egyelőre nem helyettesíti a tagállami alapjogvédelmi rendszereket, mindössze kiegészíti azokat, címzettjei pedig elsődlegesen és elsősorban az uniós intézmények. A tagállamok hatalmát saját alkotmányos alapjogi katalógusuk korlátozza, a Chartát pedig csak annyiban kell tiszteletben tartaniuk, amennyiben uniós jogot alkalmaznak. Ez voltaképpen logikusnak tekinthető konstrukció, de lenne igény a továbbfejlesztésére, amelyre egyrészt az EuB uniós jog „alkalmazási körének” határait fokozatosan kiterjesztő gyakorlata, másrészt a tagállami alkotmánybíróságoknak és felsőbbbíróságoknak a Chartában foglalt jogok alkalmazhatóságára irányuló előzetes döntési kérdései utalnak.

Az Európai Bizottság 2013 novemberében kezdett ötleteket és impulzusokat gyűjteni, amelyek hozzájárulhatnak a következő évek uniós igazságügyi politikájának alakításához. Ennek keretében az *Assises de la Justice* vitafórum szolgál, a párbeszéd az uniós polgári, a büntető- és a közigazgatási jog, a jogállamiság és az alapjogok potenciális fejlesztését fogja át.³ Az eszmecsere előmozdítása érdekében a portálon öt vitaanyag jelent meg, amelyek közül az alapvető jogok védelméről szóló irat felvetette a Charta 51. cikkében foglalt korlátozások megszüntetését, és ezáltal a Chartában foglalt alapjogok teljes körű, közvetlen tagállami alkalmazásának bevezetését.⁴

Tanulmányomban megkísérlek a Charta teljes körű, közvetlen tagállami alkalmazása mellett érvelni, figyelemmel a Charta jelentőségére, eddigi hatására, szoros kapcsolatára az Unió általános értékeivel. Kétségtelen, hogy a Charta hatályának kiterjesztése alapvetően alkotmánypolitikai kérdés, s megvalósításához számos akadályt, köztük a tagállamok fenntartásait kellene leküzdeni – ugyanakkor az európai alapjogi térség további integrálását hosszú távon hatékonyan szolgálná.

I. Az Unió értékei és a Charta viszonya

A tagállamok közös alkotmányos hagyományait igazolja vissza az EUSz lisszaboni szerződéssel módosított 2. cikke, amely az Uniót alkotó társadalmak közös értékeit jelöli meg az uniós közhatalom legitimációs bázisaként.⁵ Noha a 2. cikk értékeket juttat kifejezésre, ezek mégis az Unió alapvető elveinek tekinthetők,⁶ mivel jogkövetkezmé-

² C-249/96 Lisa Jacqueline Grant v South-West Trains Ltd. [1998] EBHT I-0621.

³ http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/discussion_papers_en.htm

⁴ http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/fundamental_rights_en.pdf

⁵ EUSz 2. cikk: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

⁶ Az elv és az érték közötti különbséghez: Habermas szerint az elvek deontológiai karakterrel rendelkeznek, az értékek pedig teleologikusak, megosztott preferenciákat fejeznek ki. Míg az elv megkövetel (*command*), addig az érték ajánl (*recommend*). Az elvek tehát jogi normák, amelyek a jogrend lényegi elemeit rögzítik.

nyekkel járnak az alapító szerződés 3(1), 7. és 49. cikke alapján. Vagyis befolyásolják az Unió céljait,⁷ megsértésük szankcionálható,⁸ tiszteletben tartásuk csatlakozási feltételként jelenik meg.⁹ Bogdandy szerint erre tekintettel a felsorolt értékek jogi normák, amelyek átfogó és konstitutív jellegük miatt alapelveként érvényesülnek.¹⁰ Az EuB a híres *Kadi*-ítéletében, 2008-ban hivatkozott először az [akkor még az EUSz 6(1) cikkében foglalt] értékekre, mint olyan elvekre, amelyekkel nemzetközi jogon alapuló aktus sem lehet ellentétes.¹¹ *Besselink* megállapította, hogy a bíróság már ezzel teljes mértékben kifejezésre juttatta a tagállamok és az Unió által osztott értékek jogi elismerését.¹² Mindazonáltal az uniós értékek jogi normaként is meglehetősen általánosak, ezért egyetérthetünk *Pernice* meglátásával, hogy éppen a Charta az, amely konkretizálja, specificálja és magyarázza az EUSz 2. cikkében foglalt alapelvek jelentését. Az egyértelműen nevesített jogok felhívhatók a politikai döntéshozatalban és az egyéni bírói jogvédelemben egyaránt.¹³ A Charta jogi kötelező erejének elismerése közvetlen jogi kapcsolatot létesít a polgárok és azok között, akik a nevükben és érdekükben a hatalmat gyakorolják, így egyértelművé teszi, hogy az EU eltér minden más államközi együttműködéstől, mivel a polgárok uniója – vagyis a Charta alapján az uniós polgárok a „tulajdonosai”.¹⁴

Az értékek fokozottan morálisak, olyan normatív céltételezésként foghatók fel, amelyek elérésére érdemes törekedni. Lásd ehhez J. HABERMAS: *Between Facts and Norms*. Polity Press, Cambridge, 1996. 255. p. A. VON BOGDANDY: *Doctrine of Principles*. Jean Monnet Working Paper Series 9/03.1. NYU School of Law, New York, 2003. 10. p.

⁷ EUSz 3(1) cikk: Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása. (Kiemelés a szerzőtől).

⁸ EUSz 7(1)–(3) cikk: A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. ... A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. ... A Tanács ... minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. (Kiemelés a szerzőtől).

⁹ EUSz 49. cikk: Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett. ... (Kiemelés a szerzőtől).

¹⁰ A. VON BOGDANDY: *Founding Principles of EU Law: A Theoretical and Doctrinal Sketch*. European Law Journal 2010/2. 106. p.

¹¹ C-402/05. P. és C-415/05. P. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation v Tanács és Bizottság [2008] EBHT I-6351. 303. pont: „Ugyanakkor e rendelkezések [az EK Szerződésnek a nemzetközi jog közvetlen hatályára és elsőbbségére utaló szabályai, különösen a tagállamok által a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében vállalt kötelezettségek] nem értelmezhetők úgy, mint amelyek lehetővé teszik az eltérést az EUSz. 6. cikk (1) bekezdésében az Unió alapjaként említett, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elveitől.”

¹² L.F.M. BESSELINK: *National and constitutional identity before and after Lisbon*. Utrecht Law Review 2010/3. 41. p.

¹³ I. PERNICE: *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in: S. GRILLER – J. ZILLER (szerk.): *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer-Verlag, Wien, 2008. 252. p.

¹⁴ *Pernice* álláspontja szerint az EUSz. 6(1) cikk egyfajta társadalmi szerződésként értékelhető, ugyanis adott politikai közösségben az alapjogok biztosítása és hatékony védelme képezi azt a feltételrendszert, amelynek keretében az egyének hozzájárulnak az intézmények törvényhozó, bírói és végrehajtó hatalommal való

A Charta számos esetben visszautal a tagállami jogra és gyakorlatra, s bár *de lege lata* a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az Unió jogát alkalmazzák, mégis megállapítható, hogy a tagállami alkotmányos tradíciókból építkező bírói esetjog beépült a Chartába, így az lényeges eltérést nem mutat a tagállamok alapjogi rendszeréhez képest.¹⁵

Amennyiben az EUSz 2. cikk normatív alapelveit elismerjük a tagállamokat közvetlenül kötelező nemzetközi (nemzetek feletti) jogi szabályokként, ebből teleologikus értelmezéssel levezethető lenne az alapelveket konkretizáló Charta közvetlen alkalmazandósága is. Ezt az értelmezést azonban jelenleg kizárják a szerződés [EUSz 6(1) cikk második mondat] és a Charta (51. cikk) korlátozó rendelkezései.

II. A Charta hatásának korlátai

Bár a Charta jelentőségét a bírói gyakorlat is visszaigazolta, mégsem képes teljes mértékben betölteni feladatát, ha nem járulhat hozzá az európai alapjogvédelmi standardok harmonizálásához.

1. Korlátozott jogalkotási hatás

Az EUSz 6(1) cikk második albekezdésében¹⁶ és a Charta 51(2) cikkében¹⁷ foglalt korlátozások miatt – amelyek egyébként összhangban állnak azzal a liberális alkotmányjogi felfogással, hogy az alapjogok hatáskört nem teremtenek, hanem csak korlátozzák a hatalomgyakorlást – az Unió nem képes direkt módon befolyásolni a közös alapjogi standardok fejlődését, kivéve a *sui generis* (szerződésekben foglalt) alapjogok esetében. Azaz csak abban az esetben van jogalkotási hatásköre, ha az alapító szerződések valamelyikében meghatározott alapjog területén szerződési rendelkezés ezt kifejezetten előírja. Ez viszont azzal jár, hogy a *sui generis* (szerződéses) alapjogok és a szerződési rendelkezéssel nem támogatott, Chartában foglalt jogok tartalmi fejlődése, tagállami érvényesülése eltér: az előbbi körben a másodlagos joganyag tartalmaz részletszabályokat (mint pl. az adatvédelem vagy a megkülönböztetési tilalom területén), az utóbbi jogok tartalma viszont csak a bírói gyakorlatból ismerhető meg. Az EUSz 6(1) cikkében és a

felruházásához, azért, hogy az intézmények e hatalmat felettük a polgárok által alkotott közösség érdekében gyakorolják. Az alapjogok és az általuk kifejezett értékek egyben követendő politikai irányvonalat jelentenek az alkotmányos intézmények számára, és egyben korlátozzák is azokat annak biztosítása érdekében, hogy a polgár szabad és autonóm maradjon a saját közössége tagjaként. PERNICE 2008, 236. p.

¹⁵ BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az alkotmányos és európai alapjogok viszonya*, in: BODNÁR LÁSZLÓ (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék, Szeged, 2001. 38. p., CHRONOWSKI NÓRA: *„Integrálódó” alkotmányjog*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2005. 66. p.

¹⁶ Az EUSz 6(1) cikkének második mondata: A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

¹⁷ A Charta 51(2) cikke: „Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

Charta 51(2) cikkében foglalt korlátozó rendelkezések azt juttatják kifejezésre, hogy a Charta önmagában az Unió számára új jogalkotási hatáskört nem létesít; azaz alapjogi tárgyú uniós jogalkotáshoz továbbra is az EUSz-ben vagy az EUMSz-ben található konkrét jogalap szükséges, amelyek alapjogi karakterét a Charta rendelkezései pusztán megerősítik.

Az EUSz 6(1) cikk második albekezdése annak a meggyőződésnek (azaz egyes tagállamok esetében inkább főbiának) a kifejezése, hogy továbbra is biztosítani kell az EU hatásköreinek megszorító értelmezését. Ilyen tartalmú szabályozás előfordul például az EUSz 4(1) cikkében és 5(2) cikkében, valamint a 8. jegyzőkönyvben¹⁸ és a – kötelező jogi erővel nem rendelkező – 1. és 2. nyilatkozatban is.¹⁹ Az uniós hatáskörökre és gyakorlásukra vonatkozó megszorító értelmezés követelménye azonban egyértelműen kifejezésre jut és megerősítést nyer az átruházott hatáskörök, illetve a szubszidiaritás elvében (különösen EUSz. 4–5. cikk), így további ismétlést tulajdonképpen nem igényelne. A korlátozás hangsúlyozása azért is meglepő a 6. cikk kontextusában, mert az alapjogok természetüknél fogva nem átruházó, hanem inkább korlátozó jellegűek, azaz tartalmilag az intézményekre átruházott hatáskörök gyakorlásának korlátaiként jelennek meg (az alapjogok hatalomkorlátozó funkciója). Ez úgy is megfogalmazható, hogy amennyiben az alapjogi normák kizárják bizonyos egyéni jogok és szabadságok tekintetében a közhatalmi beavatkozást, ennyiben éppen negatív kompetenciaként jelentkeznek az érintett intézmények számára.²⁰

2. Bizonytalan horizontális hatály

A Charta korlátozott jogalkotási hatása miatt a Chartában foglalt jogok vertikális és horizontális hatályában is eltérések mutatkoznak. A vertikális hatály az alapvető jogok történetileg kialakult klasszikus hatalomkorlátozó funkciójából adódik, vagyis abból, hogy eredeti rendeltetésük az egyén védelme a közhatalommal szemben. Az uniós intézményekkel szemben a horizontális hatály teljes értékű, a tagállamok esetében viszont csak az uniós jog alkalmazási körére korlátozódik. Az alapjogok horizontális hatálya arra utal, hogy a jogok érvényesülnek az egyének között is: befolyásolják vagy meghatározzák a magánszemélyek egymás közötti viszonyait. A horizontális hatály dogmatikailag közvetett vagy közvetlen lehet. A közvetett horizontális hatály elmélete szerint az alkotmány alapjogi normái közvetlenül nem alkalmazhatók magánjogi viszonyokban, csupán a magánjogi jogviták eldöntésénél jelenthetnek értelmezési útmutatót. Közvetett horizontális hatályról van szó, ha a magánjogi kötelezettségeket az alapjogokkal összhangban értelmezik. A közvetlen horizontális hatály elmélete szerint az alkotmányba

¹⁸ A lisszaboni szerződéshez csatolt (8.) jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben az Uniónak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez történő csatlakozásáról (HL C 83., 2010.3.30., 273. p.)

¹⁹ A lisszaboni szerződéshez fűzött 1. nyilatkozat az Európai Unió Alapjogi Chartájáról, és 2. nyilatkozat az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (2) bekezdéséről (HL C 83., 2010.3.30., 337. p.)

²⁰ PERNICE 2008, 244. p.

foglalt alapjogok a magánszemélyek egymás közti viszonyaiban is alkalmazandók.²¹ Ez azzal járna, hogy az alapjogot sértő magán- vagy munkajogi szerződések érvénytelenek lennének. E konstrukció azonban a magánjogi kereseteket emberi jogi vitává alakítaná, és a magánjogi szabályozás funkciója kiüresedne.²²

Az európai alkotmányos esetjog is differenciáltan közelíti meg az alapjogok közvetlen és közvetett horizontális hatályát; a bíróságok, köztük az EuB is meglehetősen óvatosan ismeri el még a közvetett harmadhatást is.²³ Erre példa a *Viking*, *Laval* (kollektív fellépéshez való jog közvetett harmadhatása) és *Dominguez* (fizetett szabadsághoz való jog, nem egyértelműen elismert horizontális hatály) esetjogi vonal.²⁴ A Charta alkalmazási körének szélesítése ennek a bizonytalanságnak a csökkentéséhez is hozzájárulhatna, és előmozdíthatná azt is, hogy az Unió hatékonyabban támogassa az ENSZ üzlet és emberi jogok keretprogramját,²⁵ amely mellett egyébként elkötelezett.²⁶ Általánosan alkalmazható alapjogi katalógus hiányában az EuB eszköztelen az erőfölényben lévő magánjogi jogalanyok emberijog-sértéseivel szemben.

III. Az „alkalmazási kör” kérdése a gyakorlatban

Az uniós intézményeket egyértelműen köti a Charta,²⁷ így az EuB szerepe vitathatatlan az uniós jogalkotás alapjogi szempontú felülvizsgálatában.²⁸

A tagállamok Chartában foglalt jogokhoz, szabadságokhoz és elvekhez való kötöttsége²⁹ az EuB által kidolgozott „agency-situation”-ben érvényesül, két szinten: normatív-jogalkotási és adminisztratív dimenzióban. A normatív szint azt a dimenziót jelenti, amikor az uniós jog (irányelvek) nemzeti jogba való átültetések, jogalkotóként a tagállam kötött az alapjogokhoz. Az adminisztratív szint a közvetlenül alkalmazandó uniós jog (rendelet) esetében merül fel: ilyenkor az uniós tartalmú jog formálisan már belső

²¹ PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009. 441. p.

²² PETRÉTEI 2009, 442. p.

²³ L.F.M. BESSELINK: *General Report*, in J. LAFFRANQUE (szerk.): *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions*. Tartu University Press, Tallinn, 2012. 91–93. pp.

²⁴ C-438/05 *International Transport Workers’ Federation v Viking Line ABP* [2007] EBHT I-10779.; C-341/05 *Laval v Svenska Byggnadsarbetareförbundet* [2007] EBHT I-11767; C-282/10 *Maribel Dominguez v Centre informatique du Centre Ouest Atlantique and Préfet de la région Centre* [2012].

²⁵ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, 21 March 2011.

²⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_en.htm

²⁷ Charta 51(1) cikk: E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, (...)

²⁸ Pl. C-92/09 és C-93/09. *Volker v Land Hessen* [2010] EBHT I-11063.

²⁹ Charta 51(1) cikk: E Charta rendelkezéseinek címzettjei (...) a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

jognak minősül, és annak végrehajtása, alkalmazása teremti meg a Charta-kötöttséget.³⁰ A Charta tiszteletben tartásának követelménye az EuB szerint akkor is alkalmazandó, amikor a tagállam az uniós jogban garantált gazdasági alapszabadságok alól kíván kivételt tenni.³¹

Az EuB-nak a Charta 51(1) cikkéhez kapcsolódó gyakorlatát áttekintve nem egyértelmű, hogy az „uniós jog végrehajtása” fordulat és a Charta magyarázatában megjelenő „uniós jog alkalmazása körében” fordulat miként viszonyul egymáshoz, ezért bizonytalanok a tagállami mérlegelés határai a Chartában foglalt jogok közvetlen alkalmazását illetően. Másként fogalmazva, a Charta akkor köti a tagállamokat, amikor azok uniós jogot hajtanak végre (implementálnak), de az EuB ezt – a Magyarázatot követve – szélesebben értelmezi: a tagállamoknak az uniós jog alkalmazási körében eljárva kell tiszteletben tartaniuk a Charta rendelkezéseit.³² Az utóbbi években, előzetes döntési eljárásokban hozott EuB-ítéletek alapján (*Aziz Melki/Sélim Abdeli*) úgy tűnik, mintha a tagállami bíróságok közvetlenül alkalmazhatnák a Chartát,³³ de csak azokban az ügyekben, amelyekben uniós jogi aktus alkalmazása merül fel. Tisztán belső jogi ügyben a tagállami bíróságnak a nemzeti alkotmány alapjogi katalógusát, és/vagy a tagállam által kötelezőnek elismert emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezményeket kell alkalmazniuk. Az utóbbiak alkalmazásának intenzitása a tagállami jogrendszer monista vagy dualista megközelítésének a függvénye. *De lege lata* a Charta közvetlen alkalmazásának a feltétele egy másik uniós jogi norma alkalmazása.³⁴

A 2013-as *Åkerberg Fransson* és *Melloni*³⁵ ítéletekben az EuB gyakorlatilag egyenértékűvé tette az uniós jog „végrehajtása” és „alkalmazási köre” formulákat, amellyel túlmént az implementálás textuális értelmezésén, de még mindig a tág nyelvtani értelmezés keretein belül maradt. *Lavranos* szerint azonban ezekben az ügyekben „az EuB a Charta alkalmazási körét, különösen az 51. és 53. cikkeket rendkívül kiterjesztően értelmezi. Az ítéletek az Alapvető Jogok Chartája szupremáciáját tételezik a nemzeti (alkotmány)jog és az EJEE felett, amellyel az EuB-t egyfajta európai »alapjogi legfelső bírósággént« pozícionálják.”³⁶ Bár ez az álláspont talán túlzó, annyi bizonyos, hogy úttörő

³⁰ M. BOROWSKY: *Kapitel VII. Allgemeine Bestimmungen*, in: J. MEYER (szerk.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2003. 567–572. pp.

³¹ L. pl. C-260/89 *ERT v Dimotiki Etairia Pliroforissis* [1991] EBHT I-02925. 42skk. pontok; C-112/00 *Schmidberger v Republik Österreich* [2003] EBHT I-05659. 75. pont; A Charta alkalmazásáról átfogóan I. VARGA ZSÓFIA: *Az Alapjogi Charta alkalmazási köre I-II*. Európai Jog 2013/5. 17–29. p. 2013/6. 12–21. pp.

³² K.L. MATHISEN: *The Impact of the Lisbon Treaty, in particular Article 6 TEU, on Member States' obligations with respect to the protection of fundamental rights*. University of Luxembourg, Law Working Paper Series, Paper number 2010-01, 29 July, 2010. 20. p.

³³ C-188/10 and C-189/10. *Aziz Melki és Sélim Abdeli* [2010] EBHT I-05667.

³⁴ Ahogy arra *Rosas* rámutatott: „a valódi probléma nem annyira a Charta mint olyan alkalmazhatósága, sokkal inkább az uniós jog egy másik normájának az alkalmazhatósága”. A. ROSAS: *When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?* *Jurisprudence* 2012/4. 1269–1288. pp.

³⁵ C-617/10 *Åklagaren v Åkerberg Fransson* [2013]; C-399/11 *Melloni v Ministerio Fiscal* [2013].

³⁶ N. LAVRANOS: *The ECJ's Judgments in Melloni and Åkerberg Fransson: Une ménage à trois difficultés*. *European Law Reporter* 2013/4. 133. p.

döntésekről van szó, amelyek ismét a tudományos érdeklődés középpontjába helyezték a Charta alkalmazási körének problémáját.³⁷

Az EuB lényegében az *effet utile* elvét hozzárendelte a Chartához, és korlátozta a tagállami bíróságok mozgásterét, mert olyan szituációkban is össze kell hasonlítaniuk a nemzeti alapjogi standardot a Charta garanciáival, amikor az uniós joggal való kapcsolat csupán közvetett vagy részleges.³⁸ Mindazonáltal a bírói jogfejlesztés mindig törékeny, bizonytalan, és a szakmai vitán túl feszültségeket generálhat az EuB és a tagállami alkotmánybíróságok között,³⁹ amelyeknek az alapjog-értelmezés amúgy is féltett „domínium”. Nem csoda, hogy a német alkotmánybíróság (ismét) jelezte hajlandóságát az uniós jog felülvizsgálatára a nemzeti alapjogi standard és az alkotmányos identitás védelmében (*ultra vires* identitáskontroll).⁴⁰

A tagállami bíróságok lehetőségeit is behatárolja az alkalmazási kör uniós joghoz kötése, pedig az Európai Bizottság várakozása szerint az előzetes döntési kérelmekben egyre szaporodnak majd a Chartára történő hivatkozások,⁴¹ amely a Charta szélesebb körben való alkalmazásának igényére utalhat.⁴² Azt is érdemes megemlíteni, hogy nem mindegyik tagállam alkotmánybírósága tartózkodó a Charta alkalmazásával szemben.⁴³

Előretekintve, érdemes megfontolni *Sharpston* főtanácsnok javaslatát, amely a *Zambrano*-ügyben tett indítványában olvasható. „Az átláthatóság és az egyértelműség azt teszik szükségessé, hogy az ember bizonyossággal határozhassa meg, hogy az uniós

³⁷ D. SARMIENTO: *Who's Afraid of the Charter? The Court of Justice, National Courts and the New Framework of Fundamental Rights Protection in Europe*. Common Market Law Review 2013/5. 1268. p.

³⁸ Az EuB szerint „ha valamely tagállami bíróságnak olyan nemzeti rendelkezés vagy intézkedés alapvető jogokkal való összeegyeztethetőségét kell vizsgálnia, amely olyan helyzetben, amelyben a tagállamok eljárását nem teljes egészében az uniós jog határozza meg, a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogot hajtja végre, a nemzeti hatóságok és bíróságok jogosultak az alapvető jogok védelmével kapcsolatos nemzeti követelményeket alkalmazni, feltéve hogy e követelmények alkalmazása nem veszélyezteti a Charta által biztosított védelem szintjét, ahogyan azt a Bíróság értelmezte, valamint az uniós jog elsőbbségét, egységességét és tényleges érvényesülését.” Åkerberg Fransson, para. 29. utalással Melloni, para. 60-ra.

³⁹ S.I. SÁNCHEZ: *The Court and the Charter: The impact of the entry into force of the Lisbon Treaty on the ECJ's approach to fundamental rights*. Common Market Law Review 2012/5. 1582. p.

⁴⁰ Az uniós alapjogok alkalmazási körének határaihoz l. a német alkotmánybíróságnak a terrorizmus elleni adatbázisról szóló döntését [2013. április 24.] (1 BvR 1215/07). Az alkotmánybíróság egyhangú ítéletében kimondta, hogy az EuB Åkerberg Fransson döntése sem a *status quo*-t nem módosítja a Charta alkalmazási köre vonatkozásában, sem nem tekinthető általános érvényűnek. Az EuB megállapításainak az ügy sajátosságaihoz kell kötődniük, egyébként valószínűleg *ultra vires*-nek nyilvánítaná az alkotmánybíróság. L. ehhez SARMIENTO 2013, 1268. p. és D. THYM: *Separation versus Fusion – or: How to Accommodate National Autonomy and the Charter? Diverging Visions of the German Constitutional Court and the European Court of Justice*. European Constitutional Law Review 2013/3. 395–398. pp.

⁴¹ A Bizottság megállapította: „A Charta lényeges jogkövetkezményei várhatóan a nemzeti bíróságoktól a Bírósághoz érkező előzetes döntéshozatal iránti kérelmek számának növekedésében mutatkoznak majd meg.” COM(2013) 271 final, 2012 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, 7. p.

⁴² Besselink megjegyezte, hogy „néhány tagállamban a bíróságok olyan lelkesedéssel hivatkoznak a Chartára, mintha arra sem lennének tekintettel, alkalmazható-e egyáltalán a Charta”. BESSELINK 2012, 108. p.

⁴³ Az osztrák alkotmánybíróság „azt a következtetést vonta le, hogy – a hazai jogi helyzet alapján – az ekvivalencia elvéből következően a Chartában biztosított jogok is alkotmányosan garantált jogokként hívhatók fel (...), és felülvizsgálati standardot határoznak meg az az általános bírósági felülvizsgálati eljárásban a Charta alkalmazási körén belül”. Így a Charta megsértésének állítása megalapozhatja az alkotmánybíróság hatáskörét. U 466/11-18, U 1836/11-13, az osztrák alkotmánybíróság 2012. március 14-i döntése 35. pont

alapvető jogok védelme céljából mit jelent „az uniós jog hatálya”. Számomra úgy tűnik, hogy hosszú távon egy olyan szabály lenne a leginkább egyértelmű, amely az uniós alapvető jogok védelmének rendelkezésre állását nem attól tenné függővé, hogy a Szerződés valamely rendelkezése közvetlenül alkalmazandó-e, és nem is attól, hogy életbe léptettek-e másodlagos jogszabályt, hanem inkább az *EU hatáskörének meglététől és hatályától*. Másként fogalmazva: az lenne a szabály, hogy – amennyiben az EU valamely meghatározott jogterületen (akár kizárólagos, akár közös) hatáskörrel rendelkezik – az uniós alapvető jogoknak még akkor is védelmet kell biztosítaniuk az uniós polgárok számára, ha az említett hatáskört még nem gyakorolták. (...) A tagállamok olyan hatásköröket ruháztak az Európai Unióra, amely olyan intézkedések elfogadására jogosítja fel, amelyek elsőbbséget élveznek a nemzeti joggal szemben és amelyek közvetlenül hatályosulhatnak. Ennek következtében e hatáskörök biztosítását követően az Európai Uniónak egyszerre hatásköre és feladata az alapvető jogok biztosítása, függetlenül attól, hogy azokat a hatásköröket már gyakorolták-e. Az EU 'az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok [...] tiszteletben tartásának értékein alapul.' Ez a szerződéses garancia nem tehető függővé a jogalkotási hatáskör tényleges gyakorlásától. Az alapvető jogokon és a jogállamiságon alapuló Európai Unióban a védelemnek nem szabad az intézmények jogalkotási kezdeményezésétől és a politikai folyamattól függnie. A jogok e feltételhez kötött védelme épp annak az ellentété, ahogyan az egyidejű demokráciák az államhatalmat legitimé teszik.”⁴⁴

IV. Nehézségek és előnyök

A Charta alkalmazási körének kiterjesztése természetesen számos akadályba ütközhet, elegendő csupán az elfogadását kísérő tagállami jegyzőkönyvekre és nyilatkozatokra gondolni, vagy felidézni az alkotmányos identitást, nemzeti alapjogi standardot védő reflexeket. Az uniós jog alkalmazásától elválló, önálló kötőerő azonban több szempontból előnyös lenne. (i) Az Unió nagyobb szerephez jutna a közös európai alapjogi standardok formálásában. (ii) Az e standardokat megsértő tagállamok hatékonyabb kontrollra számíthatnának, közvetlenül a saját bíróságaiktól. (iii) A megoldás elősegítené az EUSz 2. cikkének hatékonyságát, sőt, hozzájárulhatna a 7. cikk reformjához is, amely a közös uniós értékek megsértésének egyfajta politikai – és gyakorlatilag alkalmazhatatlan – potenciális szankciója maradt. Az uniós jog körén túl is közvetlenül alkalmazandó Charta a primer jog részeként az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE-hez) képest erősebb pozícióval rendelkezhet, mivel az Egyezmény alkalmazása a tagállamok dualista vagy monista nemzetközi jogi megközelítésének függvénye. A Charta általánosan kötelező uniós jogforrásként hozzájárulna az európai alapjogi térség fejlődéséhez,

⁴⁴ C-34/09 Zambrano v ONEM [2011] EBHT I-01177, Sharpston főtanácsnok véleménye 2010. szeptember 30., 163, 165. pont.

az uniós polgárok számára pedig az alapjogvédelem azonos szintjét és kiszámíthatóságát garantálná.⁴⁵

1. Valóban jelentősek a nehézségek?

1.1. A Chartát csak kifejezett módosítással lehet a tagállamokra általánosan kötelezővé és a nemzeti bíróságok által korlátlanul alkalmazhatóvá tenni. Mivel a Charta nem része az alapító szerződéseknek, maga a módosítási eljárás is vita tárgya lehet.⁴⁶ Tartalmi szempontból *Viviane Reding*, az Európai Bizottság elnökhelyettese ezt rendkívül ambiciózus, föderalista, de támogatandó lépésként tételezte.⁴⁷

Nem feledhető természetesen, hogy a Charta alkalmazási körének meghatározása több tagállamban ébresztett kételyeket a lisszaboni szerződés vitájában. A legélénkebb ellenállást a Cseh Köztársaság, az Egyesült Királyság és Lengyelország tanúsította. Végül a lisszaboni szerződéshez csatolt jegyzőkönyvben az Egyesült Királyság és Lengyelország mentességet kaptak a szolidaritást konkretizáló jogok és elvek tiszteletben tartása alól, s kizárták, hogy az EuB vagy saját bíróságai megállapíthassák a belső jognak a Chartával való konfliktusát.⁴⁸ A Cseh Köztársaság a Szerződésekhez nyilatkozatot csatolt,⁴⁹ amelyben hangsúlyozza a tagállamok korlátozott kötöttségét a Chartához, az uniós hatáskörök kiterjesztésének tilalmát, valamint a közös tagállami alkotmányos hagyományok és a nemzetközi szerződések jelentőségét. Lengyelország hasonló nyilatkozatai⁵⁰ a család, a közérkölc, a családjog, valamint az emberi méltóság védelme és az emberi integritás tárgykörét érintő jogalkotásról, valamint a szociális jogok tiszteletben tartásáról szólnak. Végül említést érdemel az ír jegyzőkönyv,⁵¹ amely a horvát csatlakozást követően lépett hatályba, s az élethez való jog, a család védelme valamint az okta-

⁴⁵ A. JAKAB: *Supremacy of the EU Charter in National Courts in Purely Domestic Cases*. <http://www.verfassungsblog.de/de/ungarn-was-tun-andras-jakab/#.Un652RAtb5R> (accessed 6 November 2013).

⁴⁶ Szalayné és Mohay az EUMSZ 48. cikkében található konvent modellt ajánlják a módosításhoz. Á. MOHAY – E. SÁNDOR-SZALAY: *Hungary*, in J. LAFFRANQUE (szerk.): *The Protection of Fundamental Rights Post-Lisbon: The Interaction between the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions*. Tartu University Press, Tallinn, 2012. 520. p.

⁴⁷ Viviane Reding beszédéből: „Nagyon ambiciózus szerződésmódosítás lenne – amelyet személy szerint támogatnék a szerződések következő felülvizsgálati eljárásában – Alapjogi Chartánk 51. cikkének eltörlése azért, hogy minden alapjogot közvetlenül alkalmazandóvá tegyünk a tagállamokban, beleértve a hatékony bírói felülvizsgálathoz való jogot is (Charta 47. cikk). (...) Ez lehetőséget teremtené a Bizottság számára, hogy szerződésszegési intézkedéseket tegyen a tagállamok alapjogsértései esetén akkor is, ha nem az uniós jogot hajtják végre. Elismerem, ez nagyon jelentős föderatív előrelépés lenne. Az Egyesült Államokban több mint száz évig tartott, mire az első tíz módosítást a Legfelsőbb Bíróság elkezdte alkalmazni a tagállamokra.” European Commission – SPEECH/13/677 04/09/2013, *The EU and the Rule of Law – What next?* http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm

⁴⁸ A lisszaboni szerződéshez csatolt (30.) Jegyzőkönyv az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról (HL C 83., 2010.3.30., 313. p.).

⁴⁹ 53. nyilatkozat – A Cseh Köztársaság nyilatkozata az Európai Unió Alapjogi Chartájáról.

⁵⁰ 61. nyilatkozat – A Lengyel Köztársaság nyilatkozata az Európai Unió Alapjogi Chartájáról; 62. nyilatkozat – A Lengyel Köztársaság nyilatkozata az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvről

⁵¹ Jegyzőkönyv az ír nép fenntartásairól a lisszaboni szerződéshez. (HL L 60, 2. 3. 2013, 132. p.).

táshoz fűződő jogok ír alkotmányos standardjait kívánja garantálni. Mindezek valóban kiemelkedő értékek az érintett államok alkotmányos identitása szempontjából, azonban a Charta alább tárgyalandó visszafordíthatatlansági klauzulája biztosítja, hogy a nemzeti alkotmány által garantált magasabb szintű védelmet nem csökkenti, s ezenkívül a Charta nem is állapít meg új – a tagállami alkotmányos gyakorlatban ismeretlen – jogokat. A Chartához fűzött jegyzőkönyvek és nyilatkozatok tehát nem teljesen meggyőzőek, de jelzik, hogy a Charta alkalmazhatóságának kiterjesztését célzó módosítás több tagállamban is ellenállásba ütközhet, ezért körültekintő politikai előkészítésre van szükség.

1.2. A tagállamok alkotmányos identitásának védelme is hangsúlyos érv az EU további föderalista fejlesztésével szemben, így a Charta alkalmazási körének kiterjesztéséről folyó vitában is előkerülhet. A közös értékek megerősítése mellett azonban az EUSz azt is kinyilvánítja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok nemzeti identitását, amelyet a lisszaboni szerződés a tagállami politikai és alkotmányos berendezkedés inhere ns részeként definiál.⁵² A meghatározás az alkotmányos, politikai, állami aspektusokra helyezi a hangsúlyt, ezért ebben az összefüggésben a nemzeti identitás (inkább) alkotmányos (mint kulturális értelemben vett) identitásként fogható fel. A jogilag releváns kérdés e körben minden bizonnyal az, hogy a „tiszteletben tartás” értelmében mely fórum dönt az alkotmányos identitásról, annak hatáiról és az azt érintő uniós aktusokról. Előjáróban megállapítható, hogy ilyen típusú viták esetén a tagállamok (alkotmány)bíróságai és az EuB kooperatív viszonya válik szükségessé, amelyben az előbbi fórumok által az alkotmányos identitás tartalmát esetileg megállapító döntések figyelembe vételével határozhat az uniós bírói testület a releváns uniós jog értelmezéséről.⁵³

Az esetjog alapján a mérlegelés lehetősége mindkét oldalon adott, de az EuB már igazolta *Omega*-döntésében a tagállami alkotmányos identitás tiszteletben tartására való hajlandóságát, amikor a szolgáltatásnyújtás szabadságához képest az emberi méltóság német alaptörvényi alapelvét részesítette előnyben.⁵⁴ A tagállami alkotmányos identitás tiszteletben tartásának követelménye akár (uniós) alapjog-korlátozó hatással is járhat, ahogy ez a *Sayn-Wittgenstein*-ügyben történt, amelyben Ausztria köztársasági identitása fontosabb értéknek bizonyult, mint a polgárok szabad mozgása a nemesi címek viselése vonatkozásában.⁵⁵

1.3. A Charta alkalmazási körének kiterjesztésével szemben felvethető még az is, hogy voltaképpen felesleges, hiszen az Unió úgyis csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE), s a változtatás csak újraélesztené a Charta-EJEE, Strasbourg-

⁵² EUSz 4(2) cikk „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”

⁵³ BESSELINK 2010, 45. p.

⁵⁴ L. az EuB *Omega*-döntését (C-36/02 *Omega Spielhallen v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn* [2004] EBHT I-09609.) és a német alkotmánybíróság Lisszabon-döntését (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08), valamint BESSELINK 2012, 72. p.

⁵⁵ L. *Sayn-Wittgenstein* döntés (C-208/09. *Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien* [2010] EBHT I-13693.) and BESSELINK 2012, 72. p.

Luxembourg viszonyról folyt vitát. A Charta meglévő szövegét vizsgálva is megállapítható azonban, hogy erre a problémára kielégítő megoldást kínál: az Egyezményt védelmi minimumnak tekinti, és egyértelművé teszi, hogy maga biztosíthat magasabb szintű védelmet. Ez a megoldás összhangban áll az EJEE-vel, mert tükrözi a nemzeti jogrendszerek és az Egyezmény viszonyát meghatározó szubszidiaritás elvét. Ezen túlmenően a Charta két katalógus közötti értelmezési harmónia előmozdítását is garantálja a versengés helyett.⁵⁶

A Charta ún. „horizontális” visszafordíthatatlansági klauzulát is tartalmaz,⁵⁷ amely más jogi mechanizmusoknak (mint a Chartában rögzített jogok forrásainak), különösen a tagállamok alkotmányainak, illetve az emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó nemzetközi dokumentumoknak az elismerését foglalja magában, ez utóbbiakat attól a pillanattól kezdve, hogy a tagállamok ratifikálták. Ennek az elismerésnek az alapján a „legkedvezőbb rendelkezés” elvét kell alkalmazni: a Charta általi védelem szintje nem lehet alacsonyabb, mint a hivatkozott dokumentumok, különösen az EJEE rendelkezései által nyújtott védelem.⁵⁸

A Charta idézett rendelkezései és a két európai bírói fórum összehangolt gyakorlata az európai alapjogi standardok integrálása irányába hatnak. Ahogy *Garlicki* fogalmaz: „a bírák fősabályként racionális lények, s szakmájuk természetéből adódóan a szükségtelen konfliktusok elkerülésére törekcsenek”.⁵⁹ A tagállamokra is teljes egészében kötelező Chartával gazdagított alapjogvédelmi standard tovább erősítené az európai emberi jogi hálózatot (a hálózat effektus leegyszerűsítve: a több felhasználó nagyobb haszonnal jár, a nagyobb hasznosság további potenciális felhasználókat vonz). A bírák között párbeszéd pedig alkotmányjogi kölcsönzést és migrációt eredményez. A többszintű, hálózatosan összekapcsolódó alapjogvédelem felhajtóereje növekszik (*race to the top*), s a haszonélvezők az unió polgárai.

2. Az alkalmazási kör kiterjesztésének előnyei

Javaslatom két részből áll. Egyrészt támogathatónak tartom, hogy az Unió minden, Charta-beli jog esetében kapjon jogalkotási felhatalmazást. Ez nem jelentené az európai alapjogok erőltetett harmonizálását, csupán azt segítené elő, hogy az uniós jogalkotás azonos módon járulhasson hozzá a közös standardok alakításához az alapító szerződésekben foglalt⁶⁰ és a Chartában szereplő jogok vonatkozásában. Az *ultra vires* eljárásnak és a burkolt hatáskör-kiterjesztésnek elégséges korlátját jelentik a szubszidiaritás és

⁵⁶ J-P. COSTA: *The Relationship between the European Convention on Human Rights and European Union Law – A Jurisprudential Dialogue between the European Court of Human Rights and the European Court of Justice*. Lecture at the King's College London, 7 October 2008, in Background Documentation. Fundamental Rights Protection in EU Law under the Lisbon Treaty, ERA Trier, 22–23 April 2010.

⁵⁷ Charta 53. cikk.

⁵⁸ L. CHRONOWSKI NÓRA *et. al.*: *Az Európai Unió Alapjogi Chartájának magyarázata*, in: OSZTOVITS ANDRÁS (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 1. Complex, Budapest, 2011. 463., 575. p.

⁵⁹ L. GARLICKI: *Cooperation of Courts: the role of supranational jurisdictions in Europe*. International Journal of Constitutional Law 2008. 509–530. pp.

⁶⁰ Pl. EP-választójog, adatvédelem, megkülönböztetés tilalma, médiaszabályozás.

az arányosság elvei, valamint a tagállami nemzeti identitás tiszteletben tartásának követelménye a szerződésekből, és az alapjogvédelmi szintre irányadó garanciák a Chartában.

Másrészt javaslom a Charta bíróságok általi közvetlen alkalmazását az uniós jog körén kívül is. Így a tagállami bíróságok alkalmazhatnák a Chartát, a felek pedig hivatkozhatnának rá tisztán belső jogi ügyekben is, más uniós jogi norma közbejötté nélkül. A Charta alkalmazási körének kiterjesztésére két lehetőség adódik. A visszafogottabb verzió – *Sharpston* főtanácsnok javaslatával összhangban – annak előírása, hogy a tagállamoknak minden olyan területen alkalmazniuk kell a Chartát, ahol az Unió hatáskörrel rendelkezik, függetlenül attól, hogy ezt a hatáskört gyakorolta-e vagy sem. Természetesen ez a megoldás újra megnyithatja a vitát az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásról. Ennél merészebb lépés lenne eltávolítani minden korlátozást, és megteremteni a Charta közvetlen alkalmazhatóságát minden olyan ügyben, amely uniós polgárokat érint. Ezzel az uniós polgári status alapjogi dimenziója is gazdagodna.⁶¹

Az alkalmazási kör kiterjesztésével a Charta normái elvitathatatlan primer jogi jelleget nyernének, ahogy az az EUSz 6(1) cikkéből következik is. Ez azonban nem jelentené, hogy az egyének közvetlenül az EuB-hoz fordulhatnának alapjogi ügyekben, vagyis a Charta közvetlen alkalmazhatósága nem keletkeztetne az EJEB-ével párhuzamos, versengő emberi jogi joghatóságot, és nem vezetne a bírói fórumok közötti válogatáshoz. Az EuB hatásköreinek és eljárásának módosítására nem kerülne sor. Az „uniós jog végrehajtása körében” kritérium megszüntetése mindössze azzal járna, hogy a tagállami bíróságoknak saját alkotmányuk alapjogi katalógusa mellett a Chartát is figyelembe kell venniük, meg kell találniuk a harmonikus értelmezést, és ennek érdekében előzetes döntést kérhetnek az EUSz 267. cikke alapján. Mint már fent szó volt róla, a védelmi szintet a Charta 53. cikke garantálja, amely mások mellett kifejezetten hivatkozik a tagállami alkotmányokra. *Sarmiento* szerint ez több mint egyszerű minimumstandard-klauszula, mivel az EuB kollíziós szabályként értelmezte olyan esetekre, amelyekben mind az uniós, mind a tagállami alapjogi szabályok alkalmazhatóak lehetnek.⁶²

A Charta-beli jogokat konkretizáló előzetes döntések egyrészt hasznosak lehetnek az EJEB-nek, amikor az EJEB-t a Chartára tekintettel értelmezi, de ennél sokkal jelentősebb előny származhat abból, hogy az EuB ilyen típusú ítéletei az Európai Bizottság számára érdemi jogi bizonyítékot jelentenének, amikor szerződésszegési eljárás kezdeményezését, vagy akár az EUSz 7. cikkének alkalmazását fontolgatja. Jelen változatában a 7. cikk gyakorlatilag alkalmazhatatlan, mivel az uniós értékek súlyos sérelmének egyértelmű veszélyét követeli meg önmagában az eljárás megindításához. Az viszont nem tudható, mi minősül egyértelmű, tartós, súlyos értéksértésnek. Feltehető, hogy ez tömeges, vagy legalábbis nagyobb számú jogsértéssel vagy mulasztással támasztható alá – mindenestre az biztos, hogy meggyőző jogi érvekre lenne szükség, s a bírósági ítéletek ilyenek lehetnek. Az előzetes döntési kérelmek száma, a tagállami bíróságok által előterjesztett kérdések tartalma, az EuB-nak a Charta és tagállami jog kollíziója tár-

⁶¹ Az uniós polgári státus alapjogi dimenziójának erősítéséhez és az uniós értékek védelméhez alternatív javaslatként l. A. VON BOGDANDY *et al.*: *Reverse Solange: Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States*. Common Market Law Review 2012/2. 489–519. pp.

⁶² SARMIENTO 2013, 1288–1289. pp.

gyában hozott ítéletei egyértelműen alátámaszthatnák, ha valamely tagállam nem tartja tiszteletben az Unió közös értékeit.

Rövid javaslatom természetesen vitatható, nevezhető akár illuzórikusnak vagy teljes irrealitásnak. Nem feledhető azonban, hogy az Unió már több alkalommal vágott bele olyan kezdeményezésekbe, amelyeket szkepticizmus övezett. Az 1990-es évek elején senki nem gondolta volna, hogy egy évtizeddel később az Unió számára alkotmánynak nevezett új szerződést fogalmaznak, amely ugyan nem lépett hatályba, de eredményei, alkotmányos jelentőségű vívmányai túlnyomó részben átkerültek a lisszaboni szerződésbe. A Charta egyértelműen része az utóbbi tizenöt év uniós jogfejlődésének, s már akkor is befolyásolta az európai bíróságok gyakorlatát, amikor még pusztán jogilag nem kötelező intézményközi dokumentum volt. Alig hihető, hogy a jogi kötőerő terjedelmének jelenlegi meghatározásával a Charta fejlődése véget ért. Ez inkább a kezdet, és soha nem felesleges az adott jogi konstrukciót továbbgondolni a hatékonyabb európai alapjogvédelem érdekében.